



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

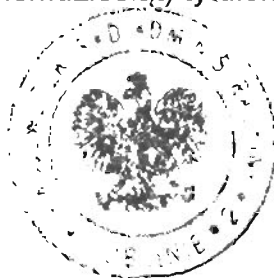
Dnia 22 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Referent stażysta Jacek Zięba

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 marca 2018
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
na bezczynność Wójta Gminy Hanna
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Wójta Gminy Hanna do rozpoznania punktu 5 wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie z dnia 26 września 2016 roku;
- II. umarza postępowanie w zakresie zobowiązania Wójta Gminy Hanna do rozpoznania wniosku z dnia 26 września 2016 roku w części obejmującej punkty 1-4;
- III. stwierdza, że bezczynność Wójta Gminy Hanna miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- IV. wymierza Wójtowi Gminy Hanna grzywnę w wysokości 500 (pięćset) zł;
- V. zasądza od Wójta Gminy Hanna na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie 580 (pięćset osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sygn. akt II SAB/Lu 4/18

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2016r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt złożyło drogą elektroniczną do urzędu Gminy Hanna wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej podmiotów (imię, nazwisko lub nazwa, adres) z którymi gmina miała obowiązujące w 2015 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt, z kim (imię, nazwisko lub nazwa organu) gmina miała obowiązujące w 2015 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2015 r. (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich), jaki był w 2015 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2013 poz. 856) - wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne. Ponadto Stowarzyszenie zwróciło się o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 roku.

Wobec braku odpowiedzi Stowarzyszenie w dniu 19 stycznia 2017r. wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność Wójta Gminy Hanna w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku z dnia 26 września 2016 r. co w ocenie skarżącego stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz. U. 2014, poz. 782). W uzasadnieniu Stowarzyszenie podało, że od kilku lat uczestniczy w projekcie polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym Stowarzyszenie wskazało, że do dnia złożenia skargi podmiot zobowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Skarżący podkreślił, że wykorzystał Elektroniczną Platformę usług Administracji publicznej i wniosek złożył na skrytkę przypisaną Urzędowi Gminy Hanna.

Odpowiadając na wniosek w dniu 20 stycznia 2017r drogą elektroniczną przekazano Stowarzyszeniu odpowiedź na pierwsze 4 pytania. Pismem z tego samego dnia Wójt Gminy Hanna poinformował ponadto Stowarzyszenie, że 18 stycznia 2016r. udzielono już drogą elektroniczną odpowiedzi na pytania o bezdomnych zwierzętach na terenie gminy. Stwierdził, że nie udzielono odpowiedzi na wniosek z 26 września 2016r., gdyż był przekonany o udzieleniu informacji 18 stycznia 2016r.

W piśmie z dnia 30 stycznia 2017r. Stowarzyszenie powiadomiło Gminę, że jej odpowiedź na wcześniejszy wniosek o udostępnienie informacji publicznej w tym samym zakresie została nadana na błędny adres i nie dotarła do adresata.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zarówno w orzecznictwie jak i piśmiennictwie przyjmuje się, że bezczynność organu administracji publicznej ma miejsce wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub, gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności. Wniesienie skargi na bezczynność jest przy tym uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania aktu (zob. J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2006, s. 37). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie wskazywano, że o bezczynności na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej można mówić wówczas, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji w określonym w art. 13 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764) terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku nie udziela jej, nie wskazuje dodatkowego terminu, nie dłuższego niż 2 miesiące od dnia wpłynięcia wniosku, jej udostępnienia i przyczynach nie zachowania terminu czternastodniowego, nie informuje, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej lub, iż nie jest w jej posiadaniu (art. 4 ust. 3) bądź, że obowiązuje inny tryb udostępniania informacji (art. 1 ust. 2) ewentualnie nie wydaje decyzji odmawiającej udzielenia informacji lub umarzającej postępowanie (art. 16). Przy czym udostępnienie informacji publicznej musi nastąpić w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba

że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1). Dla oceny, czy w sprawie ma, bądź miała miejsce bezczynność istotne jest więc, obok wykazania uchybienia wskazanego terminu, również ustalenie, czy podmiot do którego skierowano wniosek jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej oraz, czy żądanie zawarte we wniosku dotyczy informacji publicznej. Według bowiem akceptowanego poglądu jedynie publiczny charakter żądanej informacji uzasadnia przekonanie, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje w bezczynności (por. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., sygn. akt. I OSK 50/06 - Lex 291197, wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 385/10 – opubl. Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Stosownie do art. 4 ust. 1 wspomnianej ustawy zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej (pkt. 1), organy samorządów gospodarczych i zawodowych (pkt. 2), podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa (pkt. 3), podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (pkt. 4), podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (pkt. 5). Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Do takich podmiotów zalicza się także Wójt Gminy jako organ administracji publicznej.

Wątpliwości nie budzi także kwalifikacja wniosku skarżącego jako żądania udzielenia informacji publicznej. Artykuł 1 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Informacją publiczną jest zatem każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie

zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zob. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 28–29). Tę ogólną definicję doprecyzowuje art. 6 ustawy, który w pkt. 2 lit.c wymienia przedmiot działalności i kompetencje podmiotów o których mowa w art. 4 ust.1. Zgodnie z art.11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz. U. z 2013, poz. 856, ze zm.) rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1). W myśl ust. 2 program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Stosownie do ust. 3 program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Może obejmować też plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a art. 11a ustawy). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5 art. 11 a ustawy). Treść programu stanowią zatem generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 października 2016 r. (II OSK 3245/16 opubl. w CBOSA) stwierdził, że uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego.

Bez wątplenia przekonanie co do publicznego charakteru żądanych informacji miał także Wójt, który pismem z 20 stycznia 2017r. udzielił żądanych informacji. Trzeba natomiast podkreślić, że nie wyczerpywała ona w całości wniosku skarżącej

z 26 września 2016r. Nie odniesiono się bowiem do żądania udostępnienia treści i postaci umów/umowy wraz z załącznikami o zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom w 2015r. Tymczasem w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym organ udzielając informacji publicznej powinien czynić to dokładnie i precyzyjnie, tak aby podmiot wnoszący nie miał jakichkolwiek wątpliwości, że uzyskana odpowiedź stanowi realizację jego żądania. Przedstawienie informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku i tym samym niewyczerpującej żądania wniosku, świadczy o beczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 ustawy.

Obecnie nie budzi wątpliwości, że ustawą o dostępie do informacji publicznej objęte są również umowy cywilnoprawne, zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym. Z tego względu informacją publiczną jest treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2012 r., I OSK 916/12 opubl. w CBOSA). W szczególności zaś spraw publicznych i majątku publicznego dotyczą zawarte przez organ wykonawczy gminy umowy dotyczące wykonywania zadań finansowanych ze środków własnych. Sposób dysponowania tym majątkiem jest niewątpliwie informacją publiczną, co wynika z przepisów art. 6 ust. 2 lit. f w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z treści umów o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom mogą bowiem wynikać nie tylko kwestie dotyczące dysponowania majątkiem publicznym, ale również zasady funkcjonowania danego urzędu, informacje o osobach sprawujących określone funkcje i ich kompetencje. Umowy te obrazują zasady funkcjonowania organu administracji publicznej i sposób gospodarowania środkami publicznymi, którymi dysponuje organ (tak NSA w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 1741/13 opubl. w CBOSA). Należy podkreślić, że fakt, że określona informacja może zawierać dane dotyczące prywatności lub tajemnicę przedsiębiorcy, czy też inne prawem chronione tajemnice, nie oznacza, że traci ona w ogólności charakter informacji publicznej. Nadal jest informacją publiczną, ale zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do jej uzyskania podlega stosownym ograniczeniom.

W takiej sytuacji organ może odmówić udostępnienia danej informacji, ale stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy zobligowany jest wydać stosowną decyzję w tym przedmiocie. W zależności bowiem od treści umowy cywilnej kwestie dotyczące podnoszenia indywidualnych kwalifikacji zawodowych pracowników urzędu wojewódzkiego mogą stanowić w całości informację publiczną w rozumieniu art. 1 cyt. ustawy. Skoro organ nie podjął żadnych z tych czynności i informacji nie udzielił, pozostaje w bezczynności, co też trafnie wytknęło Stowarzyszenie. Stąd też uzasadnione stało się zobowiązanie Wójta na podstawie art. 149 §1 pkt.1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2017r. poz. 1369) do rozpoznania wniosku w tym zakresie. Wobec natomiast udostępnienia informacji publicznej w zakresie obejmującym pkt 1-4 wniosku, postępowanie w tej części jako bezprzedmiotowe należało umorzyć na podstawie art. 161 § 1 pkt.3 powołanej ustawy..

Okoliczności sprawy pozwalają ponadto na stwierdzenie, że bezczynność Wójta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wprawdzie wspomniana ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia "rażącego naruszenia prawa" przyjętego w art. 149 § 1a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w orzecznictwie przyjmuje się, że z rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty w kontekście okoliczności sprawy, w której do naruszenia prawa doszło (wyroki NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12 i 17 grudnia 2014 r. I OSK 2075/14 opubl. w CBOSA). Oceniając, czy bezczynność zobowiązanego organu miała charakter rażący należy mieć również na uwadze, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zagwarantowanie wnioskodawcy dostępu do informacji w określonym przez ustawę terminie. Ustawodawca w tym względzie założył, że wnioskodawca będzie zainteresowany jak najszybszym rozpoznaniem jego wniosku, a regulacje ustalające krótsze terminy udostępnienia informacji publicznej, niż obowiązujące w postępowaniu administracyjnym, mają mieć przede wszystkim oddziaływanie dyscyplinujące na podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji. Ponadto informacja publiczna udzielona w dużym odstępie czasu od wniesienia wniosku może już utracić dla wnioskodawcy znaczenie. Nie budzi wątpliwości sądu , że w analizowanej sprawie do czasu wyrokowania organ pozostawał

w beczynności, skoro – nie wskazując ku temu prawnie uzasadnionych podstaw - nie udostępnił informacji w zakresie zgodnym z wnioskiem. Nawet, jeśli pozostawał w przekonaniu, że informacji udzielił już pismem z dnia 18 stycznia 2016r., odpowiadając na wcześniejszy wniosek skarżącej, to przecież nie podjął żadnych czynności po ponownym wniosku z 26 września 2016r. Nie zareagował także na monit Stowarzyszenia z dnia 3 marca 2016r., o którym wspomniano w jego piśmie z dnia 30 stycznia 2017r. Udostępnił informację i to częściowo, dopiero po zaskarżeniu jego beczynności, co świadczy o ewidentnym ignorowaniu żądania wnioskodawcy. Nie przejawiał żadnego zainteresowania okolicznościami, w jakich skarżące Stowarzyszenie ponownie ubiegało się o taką samą informację, jak poprzednio. Organ na żadnym etapie postępowania nie kwestionował, że żądane informacje są informacjami publicznymi, zatem mając świadomość, jaka jest treść wniosku skarżącego, mógł uwolnić się od zarzutu pozostawania w beczynności, udostępniając informację w pełnym posiadanym zakresie.

Wobec ponad czteromiesięcznej zwłoki w udzieleniu informacji, która nadal nie wyczerpywała treści wniosku skarżącej i braku w tym okresie jakiegokolwiek czynności, uznać należało za uzasadnione wymierzenie Wójtowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w kwocie 500 złotych. Ma ona charakter represyjny (grzywna), co pozwala skłonić organ do zachowania wymagań określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 powołanej ustawy zasądzając na rzecz skarżącej kwotę 580 zł, na którą składa się kwota uiszczzonego wpisu od skargi w wysokości 100 zł oraz koszt zastępstwa procesowego adwokata w wysokości 480 zł , przy czym stawkę wynagrodzenia adwokata reprezentującego skarżącą ustalono na podstawie §14 ust.1 pkt.1 lit.c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam